

# Javne službe u službi javnosti

*Nikada ne pružate, niti možete pružiti dovoljno usluga.*

*Džejms R. Kuk*

## Uloga javnih službi

Uloga javnih službi prema ustavu i u praksi je da pomaže valjanoj vladi u formulisanju politike, donošenju odluka i obavljanju poslova za koje je vlada odgovorna. Prema ustavu, celokupna administracija čini deo državnog aparata i potčinjena je ustavnim normama, a službenici moraju da budu lojalni ministarstvu u kojem rade.<sup>1</sup> Javni službenici treba da obavljaju svoje poslove prihvatajući:

- da su za svoj rad odgovorni ministru;
- da im je dužnost da svoje funkcije obavljaju razumno i u skladu sa zakonom;
- da treba da se povinuju zakonima, međunarodnim propisima i ugovorima, kao i sudskim odlukama;
- da treba da poštuju etičke standarde svoje profesije.

Javni službenici treba da se ponašaju čestito, nepristrasno i pošteno i da javne poslove obavljaju sa razumevanjem, ažurno, kloneći se samovolje i malverzacija. Oni treba da nastoje da obezbede da korišćenje javnih sredstava bude odgovarajuće, uspešno i efikasno.

U isto vreme, javni službenici treba da budu sve vreme svesni da i njima nadređeni ministri takođe imaju dužnosti i da su odgovorni na mnoge načine:

- ministri su odgovorni izabranim predstavnicima naroda u zakonodavnom telu;
- ministri su dužni da skupštini i javnosti daju potpune informacije o svojoj politici, odlukama i aktivnostima i da ih ne varaju ili svesno obmanjuju;
- ministri su obavezni da javne resurse ne koriste u političke svrhe, da čuvaju političku nepristrasnost javnih službi i da od javnih službenika ne traže da se ponašaju na način koji bi bio suprotan kodeksu javne službe;
- ministri su dužni da pri donošenju odluka sa primerenom pažnjom pošteno razmotre nepristrasne i informativne savete koje dobiju od javnih službenika, kao i druga njihova razmatranja;
- ministri su dužni da se pridržavaju zakona, uključujući tu i međunarodne propise i sporazume, kao i sudskih odluka (i odgovorni su sudovima kada prekorače ili zloupotrebe svoja ovlašćenja).

## Uloga komisije za javne službe

Kako bi osigurale kvalitetno funkcionisanje javnih službi, mnoge zemlje su ustavom ili sistemskim zakonima utvrdile komisije za javne službe. Ove institucije, nezavisne od trenutne vlasti, stvaraju se radi zaštite i podsticanja čestitosti javnih službi. U vezi sa tim, navodimo deo odredaba južnoafričkog zakona:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Videti takođe poglavlje u kojem se govori o etici u javnom sektoru. U poglavlju 25 se više govori o mehanizmima za zaštitu "duvača u pištaljku" i žalilaca.

<sup>2</sup> Član 196 Ustava JAR.

### Osnovne vrednosti i načela kojima se rukovodi javna administracija

1. Javna administracija mora da se rukovodi vrednostima i načelima određenim ustavom, među kojima su sledeća:
  - a. Održavanje i unapređivanje visokih standarda profesionalne etike.
  - b. Efikasno, ekonomično i delotvorno korišćenje sredstava.
  - c. Usmerenost ka daljem razvoju javne administracije.
  - d. Nepristrasno, pošteno i prema svima jednako postupanje.
  - e. Zadovoljavanje potreba ljudi i podsticanje građana da učestvuju u osmišljavanju politike.
  - f. Odgovornost javne administracije.
  - g. Transparentnost rada, koja se obezbeđuje pružanjem pravovremenih, ažurnih i lako dostupnih informacija.
  - h. Dobro upravljanje ljudskim resursima i dobra politika razvoja karijere kako bi se potencijal službenika iskoristio u punoj meri.
  - i. Predstavljanje naroda JAR u javnoj administraciji, uz praksu zapošljavanja zasnovanu na sposobnosti, objektivnosti, poštenju i potrebi da se ispravi neravnoteža stvorena u prošlosti.
2. Prethodno navedena načela se primenjuju na:
  - a. administraciju u svim vladinim delovima;
  - b. državne organe;
  - c. javna preduzeća.
3. Zakoni moraju da obezbede ostvarivanje vrednosti i načela navedenih u stavu 1.
4. Postavljenje jednog broja lica na osnovu političkih kriterijuma u javnoj administraciji nije isključeno, ali takva postavljenja moraju da budu regulisana zakonom..  
*Član 195 Ustava JAR iz 1996.*

## Komisija za javne službe

1. Postoji jedinstvena Komisija za javne službe na nivou Republike.
2. Komisija je nezavisna i mora da bude nepristrasna i da svoja ovlašćenja upotrebljava i svoje funkcije vrši bez straha, naklonjenosti ili predrasuda, u interesu održavanja uspešne i efikasne javne administracije i visokih standarda etičnosti i stručnosti javnih službi.
3. Drugi državni organi, zakonodavnim i drugim merama, treba da pomažu i štite Komisiju, obezbeđuju njenu nezavisnost, nepristrasnost, dostojanstvo i delotvornost. Nijedan državni organ ne sme da ometa rad Komisije.
4. Ovlašćenja i funkcije Komisije su da:
  - a. unapređuje vrednosti i načela propisana u članu 195 u javnim službama;
  - b. ispituje, nadzire i ocenjuje organizaciju i način obavljanja rada u javnim službama;
  - c. predlaže mere koje obezbeđuju uspešno i efikasno obavljanje poslova javnih službi;
  - d. daje uputstva čiji je cilj da obezbede da se postupak zapošljavanja, premeštanja, unapređenja i otpuštanja javnih službenika obavlja u skladu sa načelima i vrednostima iz člana 195;
  - e. izveštava o aktivnostima i načinu obavljanja svojih funkcija, uključujući tu i sve nalaze do kojih dođe, sva uputstva i savete koje izda, kao i da pruži ocenu u kojoj meri su poštovane vrednosti i načela koji su utvrđeni članom 195;
  - f. na osnovu svoje inicijative ili po pritužbi:
    - i ispituje i ocenjuje praksu vođenja kadrovskih i upravnih poslova i da izveštava o tome odgovarajuće organe izvršne i zakonodavne vlasti;
    - ii ispituje žalbe zaposlenih u javnim službama u vezi sa donošenjem ili propuštanjem donošenja akata i da daje preporuke i uputstva o pravnim lekovima;
    - iii nadzire i ispituje pridržavanje procedura u javnim službama;
    - iv savetuje centralne državne organe i organe pokrajina u vezi sa kadrovskim pitanjima javnih službi, i to onim koja se odnose na zapošljavanje, postavljenja, premeštaje, otpuštanje, kao i o drugim pitanjima koja utiču na profesionalnu karijeru javnih službenika.
5. Komisija za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini.  
(Članovi 6 do 8 su izostavljeni.)
9. Parlament je dužan da donese akt kojim će se regulisati način izbora članova Komisije.
10. Članovi Komisije se imenuju za period od pet godina i mogu biti ponovo izabrani još najviše jedanput, a uslov za izbor je da su:
  - a. državljani JAR i
  - b. lica sa odgovarajućim znanjem ili iskustvom u državnoj upravi, upravljanju ili u pružanju usluga javnih službi.
11. Član Komisije može da bude uklonjen sa položaja samo iz sledećih razloga:
  - a. zbog lošeg rada, nesposobnosti ili nestručnosti;
  - b. ako razlog za uklanjanje utvrdi odbor parlamenta, odnosno, u slučaju da je član Komisije imenovan od strane premijera pokrajine, odbor zakonodavnog tela te pokrajine; i
  - c. ukoliko centralna ili pokrajinska skupština tako odluče većinom od ukupnog broja poslanika.

## Politizacija javnih službi

Sposobne i čestite javne službe su za mnoge zemlje dalek cilj. U mnogim zemljama u kojima u okruženju vlada visok stepen korupcije borba za reforme javnih službi koje se duže vreme nalaze pod kontrolom političara je izuzetno teška. Neke javne službe su potpuno nesposobne da vrše svoju osnovnu ulogu - da rade kao sistem provere zakonitosti radnji njihovih političkih gospodara.<sup>3</sup>

Posebno su u zemljama u razvoju javne službe korišćene za udomljavanje siromašnih rođaka (koji su posle lojalni svojim vezama, a ne korisnicima javnih usluga), odnosno onih koji su bukvalno kupili svoje položaje (i koji očekuju uzvratnu korist za takvu investiciju). U nekim zemljama mini-

<sup>3</sup> Načela upravnog prava i okolnosti u kojima sudovi treba da preispituju odluke izvršne vlasti mogu da budu moćno oružje u rukama viših javnih službenika koji žele da odvrte ministre od insistiranja na nezakonitim postupcima.

starstva izgledaju kao privatna imanja ministara, na kojima oni i njihovi prijatelji stižu korist bez protivljenja (čak i bez aktivnog učešća) službenika ministarstva.

Spoljne pretnje poštenoj i delotvornoj javnoj službi potiču ne samo sa vrha nego i "odozdo". Građani ponekad toliko često nude "zahvalnost" javnim službenicima da do korupcije neminovno dolazi i protiv želje rukovodstava javnih službi.

Podrška javnosti se može zadobiti maštovitim kampanjama, kao što su stvaranje "zona bez korupcije", mada savladavanje nametljivih ministara može da bude veoma problematično. Potrebno je da se jasno povuku granice između osmišljavanja politike (koja je u nadležnosti ministra) i sprovođenja politike (koja je u nadležnosti javnih službi). Uopšte uzev, što više se ministar upliće u dnevna pitanja upravljanja ministarstvom, izvesnije je da će politički obziri nadjačati dobru upravnu praksu.

Čak i kada reforma javnih službi uspe, pitanje je kako zaštititi javne službe od ponovnog zapadanja u politizaciju. I drugo, kada se vlast posle dužeg perioda promeni, kako će nove vladajuće strukture imati poverenja u visoke javne službenike koji su bili lojalni bivšoj vlasti i radili uspešno u njenu korist.

## Profesionalne javne službe - načela kontinuiteta i "vrednosti"

Glavni zadatak javnih službi je da sprovedu politiku vlasti. One ne stvaraju tu politiku, ali save-  
tuju političare i izvršavaju politiku u skladu sa propisima.

Postavljeni političari će naravno biti posvećeni politici svoje vlade, što ne mora da bude slučaj sa službenicima. Pa ipak, službenici često imaju nadmoćno iskustvo u stvaranju politike i odlučivanju koje poteze treba povući da bi se ona sprovedla, tako da su u poziciji da savetuju ministre doprinesu da se izbegnu skupe greške, kao i da pomognu u nalaženju pravih personalnih rešenja za obavljanje zadataka koje nova politika nalaže. Štaviše, profesionalnost javnih službi obezbeđuje određeni nivo kontinuiteta i tako smanjuje poremećaje do kojih nužno dolazi usled promene vlade. Većina dnevnih poslova vlade će nastaviti da se obavlja i veoma je važno ne izazivati nepotrebne poremećaje. Duboko politizovane javne službe, kao što su one u SAD, skupo plaćaju svaku promenu državne administracije, pogotovo kada je jedna od partija duže vreme bila na vlasti.

Da bi bili profesionalni, javni službenici treba da budu politički neutralni. To znači nešto više od prostog neopredeljivanja za neku od političkih partija i više od izbegavanja da lično budu umešani u političke rasprave. Politička neutralnost znači da javni službenici treba da budu sposobni da verno i delotvorno rade pod vladama različitih ubeđenja. To znači i da viši javni službenici moraju da budu sposobni da bez straha i iskreno savetuju ministre i da im donose vesti koje oni možda neće želeći da čuju. To takođe znači da javni službenici treba da budu sposobni da se usprotive kada ministar izdaje smernice koje su nezakonite, odnosno kada ministar pokušava da se meša u stvari koje nisu u njegovoj nadležnosti.

Političari mogu takođe da imaju uticaja na zapošljavanje i zadržavanje kvalitetnog osoblja. Zapošljavanje i napredovanje u javnim službama bi trebalo da se zasniva na pokazanim vrednostima. Neki bi rekli da ovo pravilo mora da uvek važi, ali je u mnogim zemljama situacija takva da treba sprovesti politiku uključivanja kako bi se u rad vlasti uvele i marginalizovane grupe i na taj način se izlečile posledice ere diskriminacije (kao što je bio slučaj u Nigeriji i Južnoafričkoj Republici).

Kada je mišljenje javnosti da su položaji u javnim službama rezervisani za one kojima su naklonjeni političari koji se u tom trenutku nalaze na vlasti, bez obzira na to koliko su kvalitetni, ambiciozni pojedinci će radije izabrati da rade u privatnom sektoru nego u javnim službama. Oni koji već rade u javnim službama će imati malo podsticaja da unapređuju svoje sposobnosti, osim ako ne planiraju da napuste javni sektor i počnu da rade u oblastima gde su im šanse za napredovanje veće.

### Politička "neutralnost"

Neutralnost i profesionalizam javnih službenika mogu da budu dovedeni u pitanje na mnogo načina:

- postavljanjem pojedinaca sa dobro poznatim partijskim vezama koji će biti potpuno neprihvatljivi za neke nove vlasti;
- postavljanjem ljudi koji su dobro poznati po zalaganju za određenu politiku, što ih može učiniti neprihvatljivim za buduće vlasti;

#### Istraživanje o radu javnih službenika u Ugandi

Čak i tamo gde su veoma slabo plaćeni, zaposleni imaju jasnu sliku šta je korupcija i koje su njene posledice. Antikorupcijsko istraživanje iz 1998, koje je sproveo Generalni inspektor Vlade Ugande obuhvatilo je i pitanje zaposlenima o tome šta je po njima prihvatljivo ponašanje. Gotovo svi (93%) smatrali su da je traženje mita štetno, a 94% da je to korupcija. Samo 5% je takvo ponašanje smatralo poželjnim, a 17% da se ono može opravdati. Zloslutno zvuči da bi samo 6% prijavilo takvo ponašanje.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Prema Kodeksu javnih službi, Velika Britanija, 1996.

- premeštanjem postojećih javnih službenika nakon promene vlasti iako ne postoji dobar razlog za to, niti se mogu dovesti u sumnju njihova stručnost ili lojalnost, već to predstavlja samo želju vlasti da pokaže svoju moć (pogotovo u slučajevima kada se službenici otpuštaju bez prava na nadoknadu ili zadržavanje statusa koji su imali).<sup>5</sup>

Ustav JAR sprečava politizaciju na sledeći način:

Član 197 Javne službe

1. Državna uprava vrši javnu službu za Republiku; kao takva, ona mora da radi i da bude izgrađena na osnovu pravila postavljenih zakonima i mora da verno sprovodi politiku vlade koja je u skladu sa zakonom.

2. Uslovi i rokovi zapošljavanja u javnim službama moraju da budu u skladu sa zakonima Republike. Zaposleni imaju pravo na pravičnu penziju u skladu sa zakonima Republike.

3. Nijedan zaposleni u javnim službama ne sme da bude privilegovan niti oštećen zbog podržavanja određene političke partije ili ubeđenja.

## Načini upravljanja u privatnom sektoru

Tradicionalni izazov politizacije javnog sektora postao je još složeniji usled shvatanja koje se javlja u poslednje vreme, naročito u razvijenim zemljama, da moderne javne službe treba delimično da kopiraju model upravljanja iz privatnog sektora. U raspravi su pokrenuta mnoga pitanja, ali kada je reč o integritetu, najznačajnije je sledeće: Da li treba kopirati privatni sektor tako što bi se vlada i ministri izjednačili sa upravnim odborom koji ima određene ruke u imenovanju službenika?

Poređenja sa privatnim sektorom u najboljem slučaju navode na pogrešan put. Naravno, neki aspekti upravljanja u privatnom sektoru mogu da budu od značaja za uspostavljanje efikasnijeg i delotvornijeg upravljanja javnim sektorom. Pa ipak, retko se dešava da u nekoj korporaciji dođe do potpune zamene članova upravnog odbora (Board of Directors) i da novi članovi imaju potpuno drugačije poglede na to šta korporacija treba da radi u budućnosti, pri tom imajući malo iskustva u vođenju takvog preduzeća. S druge strane, takve dramatične promene su pravilo u demokratskim sistemima.

Novi timovi prolaznih političara treba da budu u mogućnosti da preuzmu efikasnu kontrolu kada dođu na vlast, i to je osnovni razlog koji ide u prilog očuvanju neutralnih, stručnih javnih službi u demokratskoj eri.

### *Profesionalizacija protiv politizacije - ugovorno angažovanje viših javnih službenika*

Sigurno je da postoji potreba za iskrenim i od straha slobodnim savetima koje bi davali javni službenici, a jednako važna je i potreba za tim da javne službe budu stručne, iskusne i sposobne da sprovedu različite politike. Kako očuvati ove vrednosti kada viši javni službenici sve češće rade po ugovoru, bez stalnog zaposlenja i sigurnosti položaja? Kako u takvim okolnostima sprečiti dalju politizaciju?

Pobornici stručnosti kao brane politizaciji usredsređuju se na vrednost nezavisnosti javnih službi.<sup>6</sup> Da li službenik može da savetuje iskreno i bez straha ukoliko mu posao nije siguran? Stvarnost možda i nije tako crna kao što se čini. Mnogo toga zavisi od shvatanja pojedinih ministara. Ukoliko su oni arogantni ili nesigurni, pa im je potrebno potvrđivanje i ulaganje, sigurno je da će im to i pružiti službenici koji zavise od njihove dobre volje. Ako se sami ministri ponašaju profesionalno i ako priznaju vrednost saveta koji mogu da ih sačuvaju od političkih problema, i nesigurni javni službenici će dobiti podstrek da budu iskreni i neustrašivi.

U razvijenim zemljama, pod uticajem "menadžerskog pristupa" iz privatnog sektora, naglašava se potreba da javni službenici budu više na raspolaganju i odgovorniji resornim ministrima. Tako se koncept stalnosti javnih službi našao pod udarom. U isto vreme, čini se da menadžerski pristup nedovoljno pažnje posvećuje održavanju načela nepolitizovanih javnih službi, a posebno onog koji govori o tome da postavljenja i razrešenja treba da se zasnivaju isključivo na stručnosti i sposobnostima koje su politički neutralne prirode i koje se mogu smatrati odgovarajućim za određenu javnu službu.

<sup>5</sup> Preneto iz: Richard Mulgan, *Politicising the Australian Public Service? Politics and Public Administration Group, Parliament of Australia, Research Paper 3, 1998-99.*

<sup>6</sup> Izveštaj Zajedničkog odbora za javne rashode, Kanbera 1997.

Ovo je posebno važno u zemljama u tranziciji, gde je tradicija javnih službi narušena. U tim zemljama jasnu prevagu treba da ima profesionalnost javnih službi kao način odbrane od manipulacija političara.

### *Uspostavljanje ravnoteže - model Novog Zelanda*

Da li vrednosti nepolitizovanih javnih službi mogu da opstanu kada se postavljenja vrše na kraći rok i kada načela novog upravljanja javnim službama, čiji je cilj njihova veća odgovornost i raspoloživost, smanjuju element stalnosti javnih službi? Iskustva Novog Zelanda, koji se među prvima odlučio za promene, pokazuju da mogu.

Prema odredbama Zakona o javnom sektoru iz 1998. (State Sector Act) poslednju odluku o zapošljavanju načelnika odeljenja u javnim službama donosi Savet ministara, ali za predlaganje je nadležan poverenik za državne službe, koji se pre nego što predloži kandidata konsultuje sa vladom u vezi sa tim. Nakon postavljenja načelnika odeljenja poverenik nastavlja da obavlja dužnosti uobičajene za poslodavca: prati rad postavljenih lica u toku godine, sačinjava izveštaje o tome i ima formalno pravo da traži da načelnik koji podbaci u radu bude razrešen.<sup>7</sup>

Novozelandsko iskustvo pokazuje da kada postoje službenici čija je osnovna dužnost da održavaju profesionalnost u radu javnih službi, postoji i snažan podstrek za postizanje političke neutralnosti službi i bavljenje stvarima koje su od značaja za uspešno obavljanje javnih poslova. Sekretari ministarstava su pak pre svega usmereni na koordinisanje politike vlade i manje su skloni da na postavljenja gledaju iz šire perspektive.

Zahtev za visokim nivoom transparentnosti može još više da onemogući ukidanje pojedinih načelnika pre isteka njihovih ugovora. Oni mogu biti razrešeni na osnovu uredbе Saveta ministara, a po preporuci poverenika za državne službe "iz opravdanih razloga". U svakom slučaju, poverenik će morati da ove razloge tačno navede i da ih obrazloži. Zahtev da se javnosti pruže razlozi za razrešenje, koji moraju da budu u skladu sa kriterijumima koje postavljaju struka ili institucija, zbilja ograničavaju vladu. Ukoliko političarima nije teško da razreše službenike, nužnost da takav potez javno opravdaju može da ih privoli da dva puta promisle o tome da li će ipak postojećim službenicima pokloniti poverenje da sprovedu novu politiku.

Ovo iskustvo ponovo potvrđuje važnost postojanja komisije za državne službe i drugih institucija koje na potpuno transparentan način mogu da zaštite stručne javne službe, obezbeđujući da se zapošljavanje i napredovanje u okviru njih odvija na osnovu utvrđenih vrednosti i delujući na taj način kao kočnica politizaciji.

### **Šta javni službenici ne treba da rade?**

U svakoj javnoj službi treba da postoje jasna pravila i postupci koji omogućavaju da službenici shvate svoja prava i dužnosti. Treba da bude jasno da:

- javni službenici ne smeju da koriste svoj položaj ili informacije do kojih dođu vršeći svoje službene dužnosti za svoj ili privatni interes drugih. Oni ne smeju da primaju poklone u bilo kom obliku od strane onih za koje bi se s razlogom moglo pomisliti da žele da utiču na njihov sud ili čestitost;
- javni službenici ne smeju bez ovlašćenja da objavljuju informacije koje su kao poverljive nastale u okviru službe ili su ih u poverenju doznali od drugih. Oni ne treba da rade na osujećivanju politike, odluka i aktivnosti ministarstava ili zakonodavnog tela tako što će neovlašćeno, na nepodesan način ili prerano da obznane informaciju do koje su u službi došli;
- javni službenici ne smeju da osujećuju politiku, odluke i aktivnosti državne uprave tako što će odbiti da izvrše ili što će se uzdržati od vršenja radnji koje proističu iz odluka izvršne ili zakonodavne vlasti. Kada se stvar ne može rešiti na način prihvatljiv za javnog službenika, on će ili raditi po izdatim uputstvima ili napustiti javnu službu. Javni službenici će čuvati poverljive podatke i kada prestanu da služe Kruni.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Novi Zeland je jedna od zemalja koje nemaju pisani ustav. Komisija za javne službe je ustanovljena zakonom. Komisija šalje "pismo o odgovornosti" svakom novopostavljenom načelniku odeljenja, u kojem su određeni standardi ponašanja koji se od njega očekuju, a koji su u vezi sa poslovima koje treba da obavlja za ministra, predstavljanjem ministarstva, vođenjem poslova, profesionalnom i ličnom etikom, nezavisnošću u radu, interesima kolektiva i kolegijalnošću. Neki primeri su navedeni u poglavlju Najbolja praksa u izdanju ove knjige na Internetu.

<sup>8</sup> Rezultati istraživanja su objavljeni na radionicama o integritetu: Izgradnja integriteta radi borbe protiv korupcije i unapređivanja kvaliteta javnih službi, Inspektorat Vlade Ugande, 1999.

## "Uputstvo za visok standard u pružanju usluga"

*Odgovorno pružanje usluga klijentima podrazumeva:*

- da uslugu pružite brzo, bez nepotrebnih kašnjenja i vodeći računa o misiji organizacije, ciljevima i radnim ostvarenjima;
- pravilno i zakonito ponašanje;
- pažljivo procenjivanje svih značajnih činjenica u procesu donošenja odluka;
- osećaj za održavanje odgovarajuće ravnoteže između negativnih efekata odluke javnog službenika na legitimna prava i interese stranaka i svrhe koja se postiže takvom odlukom, pogotovo onda kada se radi na osnovu diskrecionih ovlašćenja.

*Pružanje usluga strankama na "razuman" način znači:*

- tretirati stranke sa poštovanjem;
- uživeti se u njihove probleme i razumeti njihove legitime potrebe i interese vodeći računa o životnom dobu stranaka, njihovoj sposobnosti da razumeju složena pitanja, njihovoj fizičkoj i psihičkoj sposobnosti, osećanjima, privatnosti i ugodnosti;
- testirati donete odluke na osnovu zdravog razuma i osnovnog rasuđivanja;
- pomagati strankama pojednostavljuvanjem procedura i obrazaca, pružanjem jasnih i preciznih informacija o obimu i ograničenjima službe i upućivanje na odgovarajuće druge javne službe.

*Pružanje usluga strankama na "pošten" način znači:*

- tretirati ljude u sličnim okolnostima na dosledan način;
- obrazlagati donošenje odluka i njihovo dejstvo strankama;
- informisati stranke o napredovanju predmeta za koji su zainteresovane;
- informisati stranke o načinima za izjavljivanje pritužbi u vezi sa donetim odlukama ili preduzetim radnjama;
- prilaziti takvim pritužbama sa razumevanjem, oprezom i otvorenog uma;
- izbegavati stvaranje nejednakosti krutom primenom pravila i propisa kada je moguće postići određenu fleksibilnost;
- menjati pravila i procedure kada je to nužno da bi se išlo u korak sa okolnostima;
- posavetovati se sa osobama koje bi bile pogođene izmenama pravila i procedura ili sa njihovim zastupnicima; obavestiti ih o promenama pravila i procedura pre nego što one nastupe;
- postojanje unutrašnjeg sistema za kontrolu u kojem negativne odluke može da preispita neko ko nije učestvovao u njihovom donošenju.

*Pružanje usluga strankama na "nepriistrasan" način znači:*

- donositi odluke na osnovu relevantnih pravila i zakona, a ne na osnovu arbitrarnosti ili ličnih prioriteta;
- izbegavati predrasude na osnovu rase, pola, uzrasta, bračnog stanja, zdravstvenog stanja, ličnog izgleda, etničkog porekla, kulture, jezika, religije, seksualne orijentacije, ugleda, društvenog statusa, političkog opredeljenja i ličnih naklonosti, društva ili predrasuda klijenata;
- obezbediti da se prioriteti usaglase na pošten i dosledan način uz visok nivo transparentnosti.

*Pružanje usluga strankama na "pozitivan" način znači:*

- izbegavati donošenje negativnih odluka kada je verovatno da će biti pokrenuta parnica;
- priznavati i ispravljati greške; ponuditi izvinjenje kada mu ima mesta;
- preuzeti inicijativu u nuđenju pomoći stranci kada joj nisu dovoljno jasne procedure, dostupnost usluga ili koje odeljenje je odgovorno za pružanje usluga;
- postaviti adekvatne načine za izjavljivanje pritužbi i izgraditi procedure za delotvorno postupanje po pritužbama i informisanje stranaka o njima kada to prilike zahtevaju;
- shvatiti pritužbe kao priliku da se unapredi pružanje usluga javnih službi i upotrebiti ih kao način za kontrolu primene standarda i promena u očekivanjima stranaka.

*Sačinio ombudsman Hong Konga*

## Zašto su važni dobri kanali za pritužbe?

Kao i u privatnom sektoru, otvoreni i delotvorni kanali za pritužbe služe da se obezbedi da obavljani posao bude kvalitetan, da budu uočeni oni koji su odgovorni za loš rad i da se zaštite žalioci koji sa poverenjem daju svoje pritužbe. O ovome se više govori u poglavlju 25.

## Građanske povelje

Dobro organizovane i dobro motivisane vladine službe verovatno će izdati "Građanske povelje" - obećanje usluga koje će ponuditi građanima. Ova vrsta aktivnosti smatra se sredstvom za povećanje etičnosti javnih službi i o njoj se takođe govori u poglavlju 25.

## "Deset pravila za opstanak birokratije"

Možda bi poslednje reči u tekstu o javnim službama trebalo prepustiti ser Antoni Džeju (Sir Anthony Jay), koautoru veoma cenjene TV serije, komedije "Da, ministre". Pišući za Daily Telegraph 17. juna 1999, on je ponudio 10 pravila za opstanak birokratije. Ova knjiga je namenjena onima koji bi želeli da ova pravila ukinu.

- **Proširi odgovornost.** Obezbedi da bilo koju pogrešnu odluku donese više osoba, najbolje neka velika komisija, tako da ne mogu da upere prst u tebe.
- **Naširoko se konsultuj.** Najviše protivljenja dolazi od kolega i onih koji su van službe, a koje vredi da ne budu u sve uključeni, pa ih sve uključi u donošenje odluke. To oduzima dosta vremena, ali trošenje vremena ne mora da odobri državna blagajna.
- **Čuvaj tajnovitost.** Ukoliko ljudi ne znaju šta radiš, oni neće znati ni šta radiš pogrešno. Ništa ne uništava birokratsku karijeru kao javno negodovanje, tako da je tajnovitost od životne važnosti.
- **Pokrij sve aktivnosti za koje si odgovoran krutim pravilima i procedurama.** Dok god možeš da dokažeš da poštuješ pravila i da se držiš ustanovljene prakse, na dobrom si. Kad napraviš izuzetak, ulaziš na nepoznatu teritoriju.
- U svakoj situaciji u kojoj postoji mogućnost da budeš okrivljen **stavi sve na papir** kako bi pokazao da krivica nije tvoja.
- **Izbegavaj rizik.** Nagrade za uspeh su neuporedivo manje od kazni za neuspeh.
- **Izbegavaj promene, inovacije i žurbu,** ne samo zbog dodatnog rada već i zbog mogućnosti da pogrešiš kada izgubiš zaštitu koju ti pruža utvrđeno pravilo. Prvo pravilo birokratije Milтона Fridmana (Friedman) glasi: "Jedini izvodljiv način da se nešto radi je baš onaj koji se primenjuje." Izbegavaj žurbu, jer kad se stvari rade brzo veća je verovatnoća da dođe do greške.
- **Izbegavaj merljive standarde.** Ukoliko postoje objektivna merila za tvoj uspeh, moći će da se

dokaže i tvoj neuspeh. Svim sredstvima nameći ove kriterijume drugima, ali dokazuj da se oni ne mogu primeniti na tebe.

- **Širi se.** Daj predloge koji zahtevaju više osoblja, veće prostorije i veće budžete. U najboljem slučaju, to će te načiniti značajnijim i moćnijim u okviru sistema. U najgorem, tako ćeš izbeći rezanje budžeta. Šta god da se desi, nikad nemoj da dozvoliš da ti deo budžeta ostane neutrošen, ili će ti ga smanjiti naredne godine.
- **Svali sve dužnosti i odgovornost na druge** - tvoje kolege, druga ministarstva, druge organe, opštu javnost. Neka okrive ma koga, samo da to ne budeš ti.

## **Pokazatelji javnih službi kao stuba društvenog integriteta**

- Da li ministri poštuju nezavisnost i profesionalizam viših javnih službenika? Da li se od tih službenika očekuje da iskreno i bez straha savetuju ministre?
- Da li postoje naponi da se birokratija usmeri u pravcu olakšavanja pristupa javnosti?
- Da li se objavljuju "građanske povelje" i druga sredstva koja učvršćuju obaveze prema korisnicima usluga javnog sektora?
- Da li se vrše ispitivanja klijenata ministarstva kako bi bio utvrđen stepen njihovog zadovoljstva?
- Da li su javni službenici obavezni da obrazlože razloge za donošenje odluka?
- Da li postoji jasno razumevanje na obe strane da ministri ne treba da se mešaju u dnevno vođenje poslova?
- Da li mediji imaju pristup ministarstvima i odeljenjima? Da li informacije koje se objavljuju treba da prvo odobri ministar ili načelnik odeljenja?
- Da li građani mogu lako da otkriju identitet javnog službenika sa kojim kontaktiraju?
- Da li su rukovodioci odgovorni za korupciju, odnosno neodgovarajući učinak podređenih?
- Da li postoje mehanizmi za pritužbe (zaštita "duvača u pištaljku") javnih službenika u koje oni imaju poverenja?
- Da li postoje registri poklona koje prime javni službenici koji rade na osetljivim mestima?
- Da li se redovno rotiraju zaposleni na osetljivim mestima?
- Da li se povremeno vrše javne kampanje (na lokalnim jezicima) kojima se objašnjavaju procedure i kriterijumi za donošenje odluka i postupke administracije (dodeljivanje dozvola, odobrenja, zajmova, zemljišta, razrezivanje poreza i slično)?